



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

**O acesso à água dos pobres urbanos nos países em
desenvolvimento**

HUGO MIGUEL SOARES BARATA PEDROSO

ORIENTAÇÃO: PROFESSORA DOUTORA JOANA PEREIRA LEITE

Resumo

A população mundial está cada vez mais concentrada em áreas urbanas, tendo o crescimento das cidades nos países em desenvolvimento sido intenso nos últimos anos. A pressão sobre a água, criada por uma população em crescendo e com necessidades cada vez mais elevadas, é significativa. A água é um recurso fundamental à vida e ao desenvolvimento humano, sendo por isso reconhecida como um direito. No entanto, a distribuição deste recurso entre as pessoas não é equitativa e o acesso dos mais pobres nos países em desenvolvimento é frequentemente difícil. O combate à pobreza e à privação terá que passar, em grande medida pelas cidades, onde viverá a maior parte da população no futuro. Analisaremos como e o porquê de os pobres urbanos dos países em desenvolvimento pagarem preços altos pelo acesso precário, insuficiente e inconstante a água de fraca qualidade. Verificaremos as condicionantes à expansão e manutenção de redes de distribuição de água canalizada que sirvam a totalidade da população. Procuraremos sistematizar medidas que poderão melhorar as condições de acesso à água dos pobres urbanos.

Palavras-chave: Água; Urbanização; Pobreza; Infra-estruturas, Direitos Humanos

Abstract

World population is increasingly concentrated in urban areas, as growth of cities in developing countries has been intense in the latest years. The pressure over water, posed by an ever growing and demanding population, is significant. Water is an essential resource to life and for human development, and therefore recognized as a human right. However, the distribution of this resource between people is not equitable and the access of the poorest in developing countries is frequently hard. The fight against poverty and deprivation will have to pass largely by cities, where most of the people will live in the future. We will analyze how and why do urban poor in developing countries pay high prices for a precarious, insufficient and unsteady access to low quality water. We will look to the obstacles that prevent the expansion and maintenance of piped water networks to serve the entire population. We will try to bring together measures that may improve the conditions under which poor people access water.

Keywords: Water, Urbanization, Poverty, Infrastructures, Human Rights

Índice

Introdução	5
1. O processo de urbanização e o acesso à água	6
2. Quadro Teórico e Conceptual	11
3. Acesso à água dos pobres urbanos	18
3.1. O consenso em torno do direito à equidade no acesso à água	18
3.2. As múltiplas fontes de abastecimento e o problema da equidade	19
3.3. O problema da eficiência e financiamento da rede	24
3.4. O equilíbrio entre eficiência e equidade através de sistemas tarifários	26
3.5. Dificuldades no acesso à rede canalizada	29
3.6. Políticas no sentido de uma equidade efetiva e sustentável	30
Conclusão	35
Bibliografia.....	37

Introdução

Depois de décadas de cimeiras, relatórios e resoluções sobre sustentabilidade ambiental e sobre direitos, a água foi reconhecida como um direito humano pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2010. Apesar da importância deste reconhecimento, o problema do acesso à água não ficará resolvido para milhões de pessoas com mau acesso à água potável. A adopção de resoluções serve sobretudo como incentivo, legitimação e pressão para a implementação de medidas que materializem o respeito pelos direitos na prática.

O crescimento da população mundial tem sido alimentado pelos países em desenvolvimento. Fruto de diversas transformações, esse crescimento tem vindo a dar-se e a ser direccionado para as áreas urbanas. As cidades dos países em desenvolvimento albergam cada vez mais pessoas e essa é uma tendência que se deverá manter e intensificar. Com o crescimento massivo da população urbana em países de baixos rendimentos, cresce também o número de pobres urbanos e aumenta a escala dos desafios à provisão de infra-estruturas e serviços e ao respeito pelas necessidades e direitos das pessoas.

O presente trabalho constitui uma reflexão sobre o direito à água nas cidades dos países em desenvolvimento. Procuraremos explicar a iniquidade no acesso à água potável e caracterizar as dificuldades de acesso dos pobres como um problema de falta de direitos e não apenas de baixo rendimento. Tentaremos apontar soluções que permitam melhorar as condições de acesso à água dos pobres urbanos, promovendo a equidade na distribuição. Olharemos também para considerações de eficiência, que permitam que as melhorias sejam sustentáveis no tempo e cada vez mais abrangentes.

Para isso, recorreremos à literatura disponível sobre o tema, procurando manter uma abordagem global, podendo embora apresentar casos específicos para ilustrar a discussão. Sob o ponto de vista teórico, apelaremos ao quadro paradigmático do Desenvolvimento Humano, sobretudo à abordagem das capacidades formulada por Amartya Sen.

1. O processo de urbanização e o acesso à água

O ano de 2009 marcou uma viragem mundial. O número de pessoas a viver em zonas rurais foi ultrapassado pelo número de pessoas a viver em áreas urbanas, de acordo com a revisão de 2009 do relatório *World Urbanization Prospects*, publicado pelas Nações Unidas. A população mundial é hoje predominantemente urbana.

Este processo de urbanização deverá continuar com grande intensidade. É esperado que a população urbana mundial cresça 84% até 2050, passando de 3,4 mil milhões em 2009 para 6,3 mil milhões em 2050 (World Urbanization Prospects 2009 Review, pp 14).

O aumento da população urbana concentrar-se-á essencialmente nos países em desenvolvimento. Embora o processo incida principalmente em cidades de pequena e média dimensão, assistir-se-á a um importante aumento da população nas cidades com mais de 10 milhões de habitantes, designadas mega-cidades.

O estudo do processo de urbanização apresenta desde logo uma questão primordial, que tem a ver com a própria definição de área urbana. Este conceito e categoria variam bastante no espaço e tempo, dificultando comparações objectivas e enviesando estatísticas. Por exemplo, no Senegal só é considerada população urbana a que habita em aglomerados com mais de 10.000 habitantes. Na Etiópia este limite é de 2.000 e no Japão de 50.000 (UNSTATS, Demographic Yearbook 2005, table 6). A alteração à definição de população urbana pode trazer enormes mudanças nas estatísticas oficiais, como aconteceu na China, nos anos 80, quando a diminuição do patamar populacional para a categoria urbana provocou um imediato aumento significativo da taxa de urbanização do país, muito superior a qualquer transformação real entretanto verificada. (Cohen, 2003: pp 24). No sentido de captar o processo de transformação económica através da urbanização, a composição da actividade produtiva é por vezes considerada. No Botswana, para além de uma população de 5000 habitantes, é necessário que 75% da actividade económica local não seja agrícola. Há ainda países, como o

Paquistão ou a África do Sul, em que a definição de urbano está associada à existência de determinados órgãos administrativos e não directamente à dimensão populacional. Para além de todos estes factores, há que considerar que os próprios limites dos aglomerados e as fronteiras entre rural e urbano são por vezes muito ténues.

Embora seja necessário ter presentes estas disparidades na leitura das estatísticas, bem como a pouca disponibilidade ou fiabilidade dos dados, os mesmos não invalidam a constatação do rápido processo de urbanização que os países em desenvolvimento atravessam.

Existem diferenças substanciais entre o actual processo de urbanização dos países em desenvolvimento e o processo de urbanização que se verificou nos países desenvolvidos no início do século XX. Por um lado, as alterações actuais a nível demográfico estão a ocorrer a um ritmo mais rápido, nomeadamente o aumento da esperança média de vida e a diminuição da mortalidade. Para além do forte ritmo de aumento da população, esta situação criará novos desafios aos países em desenvolvimento no futuro, como a existência de uma população idosa expressiva. Por outro lado, o acréscimo populacional que se verificou na Europa no final do século XIX e início do século XX foi parcialmente transferido para países americanos, na época pouco povoados e com grandes necessidades de mão-de-obra, como os Estados Unidos ou o Brasil. Esta situação, que permitiu aliviar a pressão causada pelo aumento populacional da época na Europa, é dificilmente realizável hoje, dado que os controlos fronteiriços e as restrições migratórias dificultam a existência de grandes movimentos migratórios com origem nos países em desenvolvimento. Uma outra importante característica da urbanização em alguns países é a independência em relação ao crescimento económico. Verifica-se, principalmente na África Subsariana, que o ritmo de urbanização cresce rapidamente em países economicamente estagnados e com baixo rendimento *per capita*, o que coloca maiores dificuldades ao financiamento de novas infra-estruturas e serviços e à diminuição da pobreza. É de realçar que os países em desenvolvimento mais pobres têm grandes dificuldades no acesso ao crédito e na obtenção de financiamento para

projectos, pelo que a questão do financiamento é uma variável muito importante.

“Gerir o crescimento urbano aumentou de âmbito e complexidade, tornando-se um dos mais importantes desafios do século XXI” (Cohen, 2003: pp24).

Com o crescimento da população pobre a viver em cidades, a ideia de que o padrão de vida urbano é geralmente superior ao rural poderá não corresponder à verdade. As migrações das áreas rurais e o aumento populacional têm gerado uma explosão de povoações pobres na periferia de muitas grandes cidades, sem acesso a infra-estruturas e serviços públicos. Consequentemente, os habitantes destas áreas sofrem frequentemente de doenças causadas pelo mau acesso a água potável, esgotos e recolha de lixo e pelo impacto no ambiente causado pelo ritmo e escala do crescimento das principais áreas urbanas do mundo. A não resposta adequada a estes problemas levará à continuada exclusão e desigualdade social, impedindo o exercício dos direitos fundamentais e das liberdades e afectando a estabilidade social e política.

O acesso à água, em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades básicas humanas, constitui um requisito fundamental ao desenvolvimento. A importância vital da água para o ser humano levou ao reconhecimento do acesso à água como um direito humano pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2010. A resolução reconhece “o direito à água potável e ao saneamento como um direito humano essencial ao pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos” (United Nations Resolution 64/292 adopted by the General Assembly, 2010).

O processo de desenvolvimento interage com a água em dois sentidos. Por um lado, a água é um requisito fundamental ao desenvolvimento. Por outro lado, o processo de desenvolvimento influencia a quantidade e qualidade da água disponível. Com efeito, o crescimento e transformação da economia colocam enormes pressões sobre os recursos naturais, nomeadamente sobre os recursos hídricos. A utilização intensiva da água na agricultura moderna e

na indústria é acrescentada ao aumento do consumo por parte de uma população em crescimento. Este aumento do consumo verifica-se não apenas devido à existência de mais pessoas, mas também devido ao maior volume individual consumido, correspondente aos padrões de vida modernos.

Ao mesmo tempo, a qualidade da água disponível tende a diminuir com o crescimento económico, devido ao aumento da produção de detritos industriais, domésticos, agrícolas e pecuários, frequentemente descarregados em rios e lagos sem qualquer tratamento.

A aplicação do conceito de sustentabilidade à questão da água é o elemento central do trabalho “Water in crisis: Paths to a sustainable water use” (Gleick, 1998). Neste artigo é defendida a necessidade de garantir que a intensidade de uso da água permite a renovação deste recurso e a disponibilidade para as gerações futuras, ou seja, que existe solidariedade ou equidade inter-geracional: “Sendo as necessidades básicas satisfeitas, a restante procura de água é aceitável desde que não impeça a sua renovação e desde que a disponibilidade deste recurso seja equitativa entre as gerações presentes e futuras” (Gleick, 1998: pp. 578).

No entanto, a sustentabilidade atingida por esta premissa deve ser acompanhada pela equidade intra-geracional, ou seja, a gestão deste recurso deve permitir a distribuição dos seus benefícios por toda a população. Por esse motivo, o primeiro critério de sustentabilidade apresentado pelo autor é que “o requisito básico de água necessário à saúde seja garantido a todos os humanos”. (Gleick, 1998: pp. 574).

O acesso à água em quantidade e qualidade suficientes constitui um requisito sem o qual é impossível formar ou aplicar quaisquer capacidades plenamente. Neste contexto, a privação de água é um enorme obstáculo à liberdade, condicionando a saúde, a segurança alimentar, o acesso ao mercado de trabalho e a possibilidade de obter um rendimento.

Adicionalmente, importa notar que a dificuldade no acesso à água apresenta condicionantes indirectas ao desenvolvimento. Com efeito, as

tarefas de recolha de água implicam muitas vezes grande esforço físico e disponibilidade de tempo, dado que a distância a pontos de acesso nos países em desenvolvimento é frequentemente muito grande. Este tipo de tarefas fica normalmente a cargo de mulheres e crianças, que, ao terem esta obrigação, vêm dificultados o acesso à escola ou ao mercado de trabalho. O mau acesso à água coloca assim entraves à igualdade de género e ao acesso à educação. Os problemas de água têm também efeito sobre a despesa pública e a economia, acabando por se traduzir em maiores custos com a saúde e limitando a produtividade e o potencial de crescimento económico.

O reconhecimento da importância da água no desenvolvimento, da necessidade de preservação e de acesso à mesma têm sido objecto de inúmeras declarações, conferências e cimeiras internacionais. A Cimeira do Milénio das Nações Unidas, realizada no ano 2000 em Nova Iorque, onde foram definidos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, contemplou o acesso à água como um das metas para a redução da pobreza. O objectivo de “Garantir a Sustentabilidade Ambiental” inclui como meta reduzir para metade até 2015 a proporção da população sem acesso sustentável à água potável e ao saneamento básico. O relatório de avaliação do Objectivos de Desenvolvimento do Milénio de 2011 indica que se têm verificado progressos na aplicação desta meta em todas as regiões do mundo, apesar de não ser claro que a meta global venha a ser atingida. No entanto, sendo os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio o principal documento orientador da política e programas de apoio ao desenvolvimento no início do século XXI, o estabelecimento de uma meta específica para o acesso à água sublinha a importância fundamental deste tema para o desenvolvimento.

2. Quadro Teórico e Conceptual

Historicamente, a urbanização ocorre pela concentração de oportunidades de emprego e investimento nas áreas urbanas, provenientes da aglomeração da indústria e serviços nas cidades. Esta dinâmica fomenta a inovação, o aumento da produtividade e o aparecimento de novas ideias. O processo de urbanização não se caracteriza apenas pelo crescimento da população urbana, envolvendo normalmente um processo de transformação mais abrangente. A nível económico, de uma economia de base agrária para uma economia baseada na indústria e serviços, nos valores e estilos de vida, na composição de grupos sociais, culturais e étnicos, no acesso à informação e a nível político, nos direitos e modelos de governo.

Sendo o processo de urbanização tradicionalmente um “sintoma” de transformação económica, encontra-se referenciado na teoria do desenvolvimento por diferentes correntes.

A teoria da dependência enfatiza o papel do capitalismo internacional. A intensidade do processo de urbanização varia conforme o grau e profundidade da interacção com o sistema mundial capitalista, sendo as transformações sociais nos países em desenvolvimento geradas em resultado das necessidades da economia capitalista mundial. A urbanização resulta do crescimento populacional e do êxodo rural, sendo este resultado das difíceis condições para a agricultura, potenciadas pela vasta utilização de terras para culturas de exportação e pela estagnação económica, provocada pelas práticas oligopolísticas das empresas multinacionais (Kasarda and Crenshaw, 1991).

A teoria da modernização apoia-se na dicotomia entre tradicional e moderno e na transição demográfica para explicar o processo de urbanização. A modernização económica, conduzida pelo progresso tecnológico, cria um factor de atracção das áreas urbanas sobre as áreas rurais (push-pull factor) que leva ao êxodo rural, paralelamente ao crescimento populacional, provocado pelo intervalo entre o equilíbrio da alta fertilidade com a redução da mortalidade. Estes factores, associados ao facto de a migração ocorrer

sobretudo entre a população em idade fértil, levam a um rápido crescimento da população urbana.

Outra visão alternativa é agrupada por Kasarda e Crenshaw (1991), nomeada coligação distributiva e enviesamento urbano. A premissa central é que as elites e a maioria dos grupos de interesse mais poderosos se desenvolvem primordialmente nos ambientes urbanos, influenciando a adopção de políticas económicas que favorecem as áreas urbanas sobre as áreas rurais. As áreas rurais acabam por indirectamente subsidiar as zonas urbanas, pela manutenção de baixos preços nos bens do sector primário, conseguida através da interferência governamental ou de estruturas de mercado monopsonísticas.

O processo de transformação económica associado ao processo de urbanização é normalmente sintoma de crescimento económico. Frequentemente, o objetivo do desenvolvimento centra-se no aumento da produção de bens e serviços. O aumento de rendimento conseguido através do crescimento económico torna-se o objetivo primordial dos países. As comparações internacionais entre o desempenho dos países com base no aumento do PIB e dos níveis de PIB *per capita* ilustram esta realidade. Sob o ponto de vista teórico, o primado do aumento do rendimento no processo de desenvolvimento encontra-se relevado na teoria neoclássica. Com efeito, esta tem subjacente a ideia de que o aumento do rendimento disponível permite que os agentes atinjam maiores níveis de utilidade, ou seja, de bem-estar obtido através da expansão do consumo. De acordo com esta perspectiva, as políticas de desenvolvimento deverão centrar-se na eliminação das barreiras e constrangimentos à atividade económica, garantindo o livre funcionamento dos mercados. As políticas associadas a esta corrente são muitas vezes denominadas “*Washington Consensus*”, devido ao facto de historicamente terem sido adotadas pelas principais instituições com sede em Washington DC (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Tesouro Norte-Americano).

No entanto, o domínio absoluto das variáveis puramente económicas na análise do desenvolvimento foi-se revelando insuficiente para englobar as

múltiplas variáveis e impactos deste processo. Um dos campos que foi ganhando relevância foi o ambiental, nomeadamente a possibilidade de esgotamento dos recursos e a poluição dos ecossistemas.

A percepção da importância dos recursos e da ameaça sobre os mesmos levou ao surgimento das questões ambientais na agenda internacional e à realização de fóruns de discussão mundial dos problemas ambientais, o primeiro dos quais realizado em Estocolmo, em 1972. Na sequência desta primeira foi formada uma comissão com o objetivo de estudar e enquadrar as questões do desenvolvimento e ambiente. Anos mais tarde, em 1987, a comissão Brundtland, como ficou conhecida, publica o relatório “*O Nosso Futuro Comum*” (Our Common Future), que contém a primeira e mais citada definição de desenvolvimento sustentável:

“Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades. Contém em si dois conceitos chave: o conceito de necessidades, em particular as necessidades essenciais dos pobres, às quais deve ser dada prioridade; e a ideia de limitações impostas pela tecnologia e organização social na capacidade do ambiente satisfazer as necessidades do presente e do futuro” (Brundtland et al., 1987: pp. 54).

É interessante notar que, logo desde a primeira definição de sustentabilidade, a ideia de responder às necessidades dos mais pobres está presente, ou seja, é impossível desligar a sustentabilidade da equidade.

O relatório Brundtland trouxe para primeiro plano de discussão internacional noções como a equidade e a sustentabilidade ambiental, juntando-os aos tradicionais objetivos de crescimento económico. O aspeto mais revolucionário deste relatório foi a introdução da noção de equidade intergeracional. Ao adotar o termo “*necessidades*”, o relatório Brundtland acaba por centrar o processo de desenvolvimento na satisfação das necessidades humanas. Esta perspectiva do desenvolvimento é normalmente referida como “*abordagem das necessidades básicas*” e constituiu um avanço em relação às noções de desenvolvimento prevalecentes, que se baseavam apenas no

crescimento e transformação económica. Embora o desenvolvimento continuasse centrado em aspectos essencialmente materiais, a atenção dada à saúde, alimentação ou abrigo ampliaram a noção de desenvolvimento, tornando-o um processo com múltiplas dimensões.

Esta conceção multivariável do desenvolvimento levou a que se tentassem novas abordagens no sentido de medir o estado e variação do desenvolvimento dos países. Em 1990, Mahbub ul Haq apresentou o Índice de Desenvolvimento Humano, um indicador combinado que inclui variáveis ligadas à saúde – esperança média de vida, educação – alfabetização e escolarização e rendimento – PIB per capita. Este índice partia fundamentalmente dos fundamentos teóricos lançados por Amartya Sen na sua abordagem das capacidades, que discutiremos mais adiante. Nas palavras do próprio Mahbub ul Haq, os indicadores económicos eram insuficientes para traduzirem o desenvolvimento: *“As pessoas por vezes valorizam objetivos que não são de todo representados, ou não imediatamente, através das estatísticas de rendimento e crescimento económico: maior acesso ao conhecimento, melhor nutrição e serviços de saúde, (...), segurança contra o crime e a violência física, tempo de lazer de qualidade, liberdades políticas e culturais e sentido de participação em atividades comunitárias”* (Haq, 2008: pp. 29).

Vale a pena mencionar uma limitação normalmente apontada na medição de objetivos de desenvolvimento através da quantificação simples e do cálculo de médias. Com efeito, este tipo de métodos não capta eventuais distorções e desigualdades entre indivíduos e grupos de uma mesma população estudada. Frequentemente existem grandes discrepâncias entre indivíduos de diferentes níveis económicos, classes sociais, grupos étnicos ou sexos.

Para além das dificuldades relacionadas com a medição do desenvolvimento, existe um conjunto de questões conceptuais que se colocam a abordagens baseadas na satisfação de necessidades humanas. Desde logo, na própria definição de necessidades. Quem é que decide o que são e quais são as necessidades humanas? Serão estas necessidades universais? E será que entre diferentes indivíduos pertencentes a um mesmo grupo as

necessidades serão idênticas? Em relação à solidariedade inter-geracional, será que as necessidades serão intemporais? Também ao nível da realização subsiste a questão de saber como e através de quem serão satisfeitas as necessidades, o que entronca na questão das capacidades e possibilidades dos indivíduos. Esta ideia encontra-se sintetizada por Mahbub ul Haq: “O primeiro objetivo do desenvolvimento é alargar as escolhas das pessoas. Em princípio, estas escolhas podem ser infinitas e podem mudar ao longo do tempo.” (Haq, 2008: pp. 29).

O aparecimento do conceito de sustentabilidade contribuiu para ampliar as dimensões do desenvolvimento, ao situá-lo para além da esfera meramente económica. O conceito de desenvolvimento foi sucessivamente revisto, passando a incluir outras fontes de privação, que não apenas as necessidades básicas. Uma das mais completas e provavelmente a mais influente conceptualização de desenvolvimento foi elaborada por Amartya Sen, na sua abordagem às “*capacidades*”.

Será difícil garantir a sustentabilidade de qualquer processo se as pessoas não estiverem diretamente envolvidas no mesmo, se não puderem determinar a sua vida e as suas escolhas livremente. É necessário que a definição e valorização das prioridades partam das pessoas e que estas tenham a possibilidade e capacidade de atingir os seus objetivos. As noções de escolha e de capacidade de realização são aspetos internos aos indivíduos e às comunidades, o que se apresenta como contraste face à definição externa, ou imposição, das necessidades a satisfazer, bem como dos meios para o atingir.

A ideia primordial na teoria de Sen é que o objetivo do processo de desenvolvimento é permitir a melhoria da vida das pessoas através da expansão das possibilidades que cada um tem em relação ao que pode ser e fazer na vida. A expansão daquilo que Sen designa por capacidades – *capabilities* - é o ponto de partida para o processo de desenvolvimento, e poderá incluir aspetos distintos como o acesso à saúde e a uma boa nutrição, o acesso ao conhecimento ou a possibilidade de participar ativamente na vida da comunidade.

O desenvolvimento consiste assim na eliminação das barreiras que restringem as possibilidades humanas, conforme sublinhado por Sakiko Fukuda-Parr: “(...) desenvolvimento consiste na remoção dos obstáculos ao que uma pessoa pode fazer na vida, obstáculos como a iliteracia, falta de saúde, deficiente acesso aos recursos ou falta de liberdades civis e políticas” (Fukuda, 2003, pp. 303). A teoria de Sen utiliza três conceitos fundamentais para apoiar a sua ideia de desenvolvimento: *functionings*, *capabilities* e *agency*.

Sen utiliza o termo *functionings*, que traduziremos como realizações, para nomear “as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter” (Sen, 2010, pp. 104). Estas podem variar das mais elementares, como ter saúde, trabalho ou habitação até realizações pessoais mais complexas, como a felicidade ou a possibilidade de participar ativamente na vida da comunidade.

“A capacidade (*capability*) de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de realizações cuja concretização é possível para si.” (Sen, 2010, pp. 105). As capacidades são assim expressas por Sen como liberdades de escolha sobre as realizações. Vale a pena reforçar a importância da ideia de liberdade de escolha na teoria de Sen. Com efeito, a simples realização não é completa se não tiver sido fruto de um processo de livre escolha, pelo que a liberdade de escolha tem valor em si mesma, independentemente do resultado final da sua concretização. A ideia é bem ilustrada por Sen através da distinção entre jejum e fome. Uma pessoa abastada que escolha jejuar tem a mesma realização prática que uma pessoa que não tenha possibilidade de se alimentar. No entanto, o conjunto de capacidades de cada uma são diferentes, dado que a primeira jejua por escolha do mesmo modo que pode escolher alimentar-se. Embora a realização possa ser a mesma, o processo decisório que está subjacente afeta profundamente o bem-estar de cada uma. Em suma, as *functionings* representem as realizações de cada pessoa e as *capabilities* representam as suas “liberdades de oportunidade”, a liberdade para escolher entre diferentes combinações de realizações (Sen, 2010, pp. 105).

Um outro aspeto central à teoria de Sen é o papel do indivíduo enquanto agente da mudança, a sua condição de agente (*agency*). No âmbito da *capability approach*, esta condição é a capacidade para perseguir os objetivos

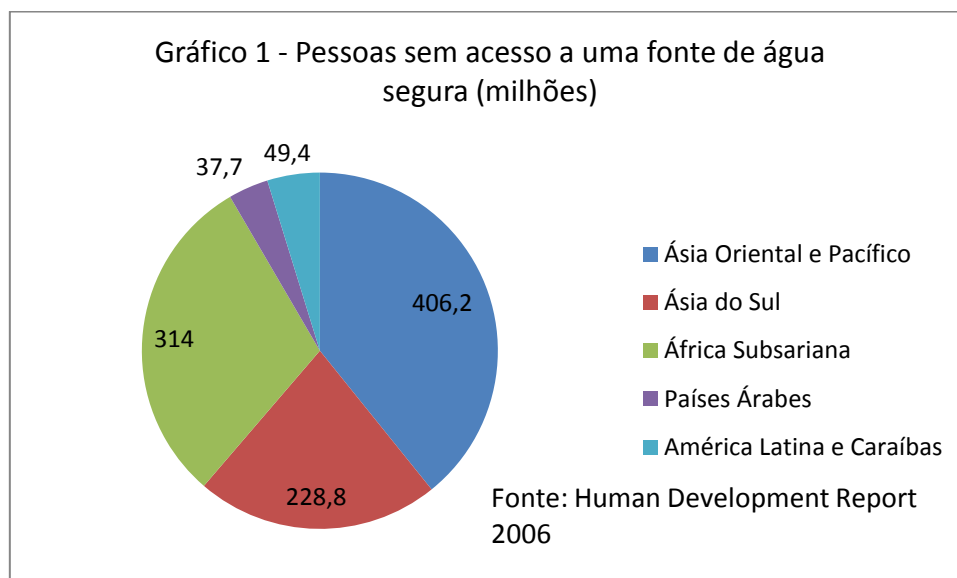
que cada um valoriza, a visão do indivíduo enquanto membro da sociedade, com a possibilidade de participar ativamente e influenciar o seu rumo. A condição de agente sublinha a importância da participação pública, da democracia e dos direitos, que devem ser considerados no processo de desenvolvimento a par do bem-estar na sua vertente mais material, ou se quisermos, das necessidades básicas. O indivíduo surge como elemento ativo do processo de desenvolvimento e não como mero recetáculo: *“Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar o seu próprio destino e ajudar-se uns aos outros. Não precisam de ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento”* (Sen, 2010, pp. 26).

Em resumo, a *“abordagem das capacidades”* de Sen encara o processo de desenvolvimento humano como equivalente ao alargamento das opções de escolha que estão ao alcance das pessoas, correspondendo assim a um processo de expansão das liberdades. A falta de liberdade emana de diversas fontes, desde logo da pobreza económica, que implica a alimentação deficiente, a falta de vestuário, habitação, cuidados de saúde, água e serviços sanitários. Para além da pobreza, a falta de liberdade política ou a incapacidade de participar nas decisões públicas são também determinantes negativos do desenvolvimento humano. Neste sentido, o desenvolvimento pressupõe a participação das pessoas enquanto agentes de mudança, implicando que as decisões e escolhas públicas sejam influenciadas pelos interesses das pessoas.

3. Acesso à água dos pobres urbanos

3.1. O consenso em torno do direito à equidade no acesso à água

O relatório dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio de 2011 indica que se têm registado progressos no acesso à água potável em todo o mundo. Um número estimado em 1800 milhões de pessoas melhorou o acesso à água potável, entre 1990 e 2008, no mundo (The Millenium Development Goals Report 2011). No entanto, ainda existe um grande número de pessoas sem acesso a uma fonte de água segura (ver gráfico 1) e o progresso verificado não tem atingido os mais pobres entre os pobres.



Embora a dificuldade no acesso à água seja mais prevalente nas regiões rurais, o problema atinge grandes proporções nas áreas urbanas. O intensivo processo de urbanização dos países em desenvolvimento, que tem sido acompanhado pela grande concentração de pobres em bairros de lata e povoados informais urbanos, coloca não só uma enorme pressão sobre a exploração dos recursos hídricos, mas também dificuldades na distribuição dos mesmos. O problema do acesso à água dos pobres urbanos é por isso uma questão premente, dadas as transformações em curso nos países em desenvolvimento.

Mais do que um problema de falta de água, trata-se frequentemente de um problema de distribuição. Em muitas cidades dos países em desenvolvimento, bairros de lata sem acesso à água convivem com áreas ricas que a usam intensamente, inclusivamente em rega e piscinas. O que esta paradoxal desigualdade demonstra é uma limitação de direitos e liberdades dos pobres, em linha com as ideias de Amartya Sen sobre privação e desenvolvimento, referidas no capítulo anterior.

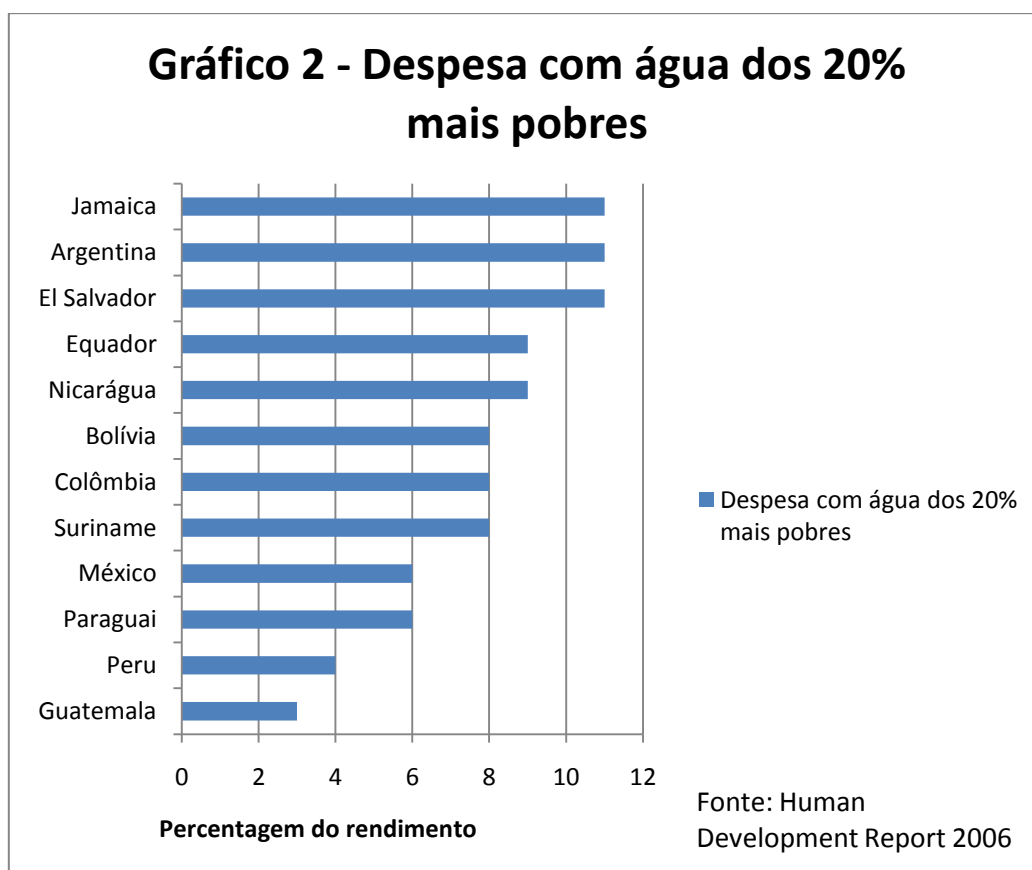
3.2. As múltiplas fontes de abastecimento e o problema da equidade

Uma parte significativa da crescente população urbana dos países em desenvolvimento vive à margem do acesso à água em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades básicas humanas. Não obstante o seu papel vital, a água é um dos primeiros factores de desigualdade, condicionando fortemente o desenvolvimento comunitário e restringindo as possibilidades dos mais pobres poderem realizar plenamente as suas capacidades. Apesar de amplamente reconhecida como um direito humano, verifica-se uma enorme discrepância entre a formalidade das convenções e declarações e a realidade da aplicação prática das mesmas, persistindo importantes barreiras e desigualdades relacionadas com a riqueza, género e localização, que restringem os direitos de cidadania.

Com efeito, as redes de distribuição de água em muitas cidades dos países em desenvolvimento não foram concebidas de raiz para fornecer água à totalidade da população nem para cobrir a totalidade do território urbano, destinando-se essencialmente a servir as elites ligadas à administração colonial e a classe alta. Não obstante as transformações políticas e sociais posteriores, a reduzida expressão e a concentração espacial das redes de distribuição de água manteve-se, privilegiando as zonas mais abastadas das cidades. (Bakker, 2003: pp. 332). Para além das dificuldades financeiras e técnicas, amplificadas pela crescente população, a expansão da rede de distribuição de água não é por vezes uma prioridade política. Ao restringir a

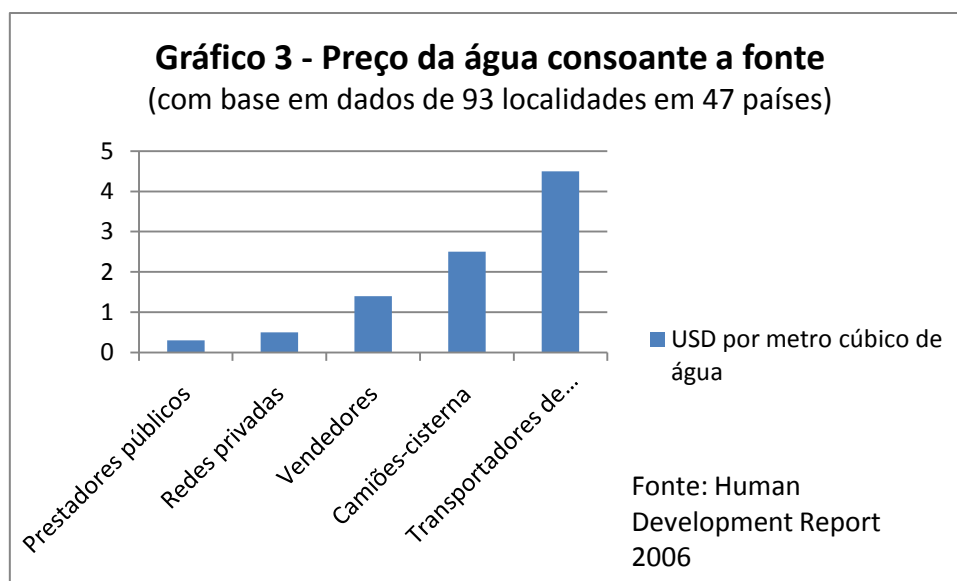
melhoria das condições de vida nas cidades, procura-se diminuir o incentivo à migração da população das zonas rurais e assim tentar conter o ritmo de crescimento populacional urbano.

Verifica-se uma menor probabilidade de os agregados familiares pobres estarem ligados a uma fonte de água segura, através da rede de distribuição, por não a poderem pagar ou por viverem frequentemente longe da rede canalizada de água, dado que os bairros pobres tendem a localizar-se na periferia urbana. Paradoxalmente, verifica-se uma relação inversa entre preço e capacidade de pagamento. As pessoas mais pobres tendem a pagar muito pela água que consomem, substancialmente mais do que as pessoas mais ricas da mesma cidade, o que para além de constituir uma incompreensível discriminação, limita bastante o seu bem-estar e a capacidade produtiva (ver gráfico 2).



Para entender por que motivo os pobres pagam mais, é necessário conhecer o modo como acedem à água e as estruturas de mercado de

distribuição da mesma. Para muitos agregados familiares pobres, o ponto de contacto com a rede de distribuição de água é uma fonte pública. Estas fontes funcionam como centros de revenda de água do fornecedor da rede pública, geridos através organizações locais, comissões de bairro ou indivíduos directamente contratados pelos serviços de fornecimento de água. No entanto, as fontes públicas constituem apenas uma parte dos meios de revenda de água aos mais pobres. Em muitos casos, as fontes não estão disponíveis em várias áreas, principalmente nas zonas peri-urbanas, nos bairros mais degradados e nas zonas mais remotas. Mesmo nas áreas abrangidas, o número de fontes é insuficiente e o fornecimento é muitas vezes irregular, devido a fugas de água da rede e ao racionamento durante as estações secas. Por estes motivos, o acesso à água dos mais pobres é feito através de vendedores de água, que constituem o elo de ligação à rede de abastecimento. *“Na maioria das cidades do Sul, vendedores privados de água – que distribuem água aos agregados familiares através de jerricans ou tanques – são há muito o meio pelo qual os pobres obtêm água, normalmente a um custo por unidade de volume várias vezes acima do cobrado pela água distribuída através da rede pública às classes média e alta”* (Bakker, 2003). Existe uma grande variedade de vendedores de água, que passa por distribuidores através de camiões, operadores privados de fontes de água e operadores de quiosques de água. Muitas vezes a cadeia de fornecimento de água passa por diversos revendedores até chegar ao utilizador final, sendo frequente a revenda de água adquirida a camionistas ou em fontes públicas, que por sua vez é adquirida a partir da rede de fornecimento pública. Ao passar por toda esta cadeia de intermediários, o preço da água aumenta bastante, chegando a ser 10 a 20 vezes mais caro do que o valor cobrado pelos fornecedores da rede canalizada, conforme ilustrado no gráfico 3 abaixo.



O preço da água sobe assim em função do número de intermediários existentes entre a rede e o consumidor final, dado que cada um acrescenta a sua margem de lucro. Paralelamente, o preço sobe com a distância à rede de fornecimento canalizada, dado que os custos de transporte são mais elevados, acrescendo ainda que alguns pontos de revenda em bairros informais e zonas periféricas são de difícil acesso.

Os utilizadores de fontes públicas não estão imunes aos preços elevados da água. Mesmo que o preço de venda de água nas fontes não seja sujeito a qualquer margem de lucro aplicada por quem faz a exploração da mesma, o preço de venda é normalmente o mesmo que é cobrado aos consumidores de grandes volumes de água.

Com efeito, o preço da água é frequentemente escalonado pelos fornecedores da rede canalizada, sendo aplicados preços crescentes por unidade de medida que acompanham o aumento do volume de água consumida. Dado que os revendedores de água compram grandes quantidades, o preço inicial pago pela água corresponde aos mais caros escalões de consumo. Sendo o preço da água por vezes subsidiado nos consumos menores, cobrando-se um valor abaixo do custo, e dado que a maioria dos agregados familiares com acesso directo à rede de fornecimento são os de maiores rendimentos, constata-se uma situação de “*subsídios*”

invertidos”, acabando por ser os mais pobres a subsidiarem em parte os preços menores cobrados aos agregados ligados à rede.

Verifica-se assim que o acesso à água nos meios urbanos dos países em desenvolvimento é marcado por uma forte iniquidade, limitadora dos direitos de cidadania e do desenvolvimento. A situação é tão mais complexa e premente quanto maior é a dimensão da cidade e o ritmo de crescimento da sua população e quanto menores são os seus rendimentos. Conforme verificámos no primeiro capítulo, os países em desenvolvimento passam por um intenso processo de urbanização, que tende a concentrar-se num número reduzido de cidades, frequentemente apenas numa. O ritmo de crescimento das cidades é influenciado pela migração de pessoas provenientes de zonas rurais, de baixos rendimentos, que se estabelecem em bairros informais das zonas periféricas. Os bairros de lata de várias cidades de países em desenvolvimento têm atingido enormes proporções, absorvendo uma parte significativa do crescimento populacional destas urbes. Este panorama coloca diversos desafios. A provisão de um recurso escasso e vital como a água e o seu acesso equitativo são dos mais importantes.

O acesso ao fornecimento regular de água canalizada de boa qualidade constitui o tipo de fornecimento mais adequado ao desenvolvimento humano e potencialmente mais equitativo. A criação de uma grande e abrangente rede de distribuição de água, com ligações domésticas aos agregados familiares, traduz-se também em benefícios financeiros. Devido às economias de escala, o custo marginal de fornecimento de água é bastante menor através de uma rede canalizada. A implementação desta solução não está, no entanto, desligada da resolução de problemas mais vastos, a nível habitacional e de planeamento urbano. Dificilmente será possível estabelecer uma rede de distribuição de água canalizada ao domicílio em bairros de lata de grande dimensão, desde logo devido a dificuldades práticas com a sobrelotação do espaço e à indefinição de direitos de propriedade.

3.3. O problema da eficiência e financiamento da rede

Alargar as infra-estruturas que permitam o acesso à água em quantidade e qualidade suficientes, de modo justo e equitativo, envolve importantes e difíceis questões de financiamento. Por mais que a água seja um direito, é necessário financiar os avultados investimentos de capital necessários à criação e expansão da rede e cobrir os custos operacionais do fornecimento.

Nos países em desenvolvimento verifica-se a combinação de uma infra-estrutura limitada e frequentemente degradada, baixas taxas de ligação à rede entre a população total e níveis elevados de pobreza. Estes factores aumentam a incompatibilidade entre a viabilidade comercial e o acesso universal de água em quantidade e qualidade suficiente, ou seja, entre a eficiência e a equidade.

O financiamento cronicamente insuficiente, a baixa eficiência e o reduzido investimento na expansão da rede fazem com que as redes de fornecimento de água se mantenham concentradas numa pequena fracção da população e do território.

O debate sobre o fornecimento de água, sobretudo a partir do final dos anos 80, passou a estar bastante ligado à comparação entre o sector público e o sector privado. Em linha com a corrente económica dominante, a provisão de água a partir da iniciativa privada era frequentemente apontada como a solução para os problemas de eficiência de que o fornecimento de água frequentemente se reveste. Resumidamente, a ideia central é que *“a água é escassa e, como todos os bens escassos, é melhor alocada através de um mecanismo de mercado”* (Page, 2005). Do outro lado, a água era apontada como um bem público, estando o direito ao seu acesso em conflito com os princípios de mercado. Embora a privatização total da distribuição de água seja rara, a iniciativa privada tem participado no fornecimento de água canalizada, em diferentes partes do mundo, incluindo em países em desenvolvimento, e de acordo com diversos arranjos institucionais. Esta revela-se, no entanto, uma questão lateral, dado que tanto os fornecedores do sector público quanto os privados têm sido incapazes de combinar eficiência com equidade, expandindo as redes de distribuição e garantindo um acesso universal à água. Karen

Bakker analisa a privatização do fornecimento de água em cidades dos países em desenvolvimento no artigo *“Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South”* de 2003, afirmando que *“até à data, existem poucos exemplos de contratos com participação do sector privado que tenham sistematicamente contornado a diferenciação espacial do fornecimento de água nas áreas urbanas”* (Bakker, 2003: pp 339). O envolvimento privado não constitui um factor de melhoria do acesso à água. Tampouco é uma garantia de eficiência, dado que o fornecimento através da rede canalizada constitui um monopólio natural, impedindo a existência de margem para ganhos de eficiência através da concorrência. Em qualquer dos casos, a existência de regulamentação efectiva torna-se um imperativo para assegurar os direitos e interesses das pessoas.

Em países onde uma grande parte da população vive abaixo do limiar da pobreza, onde as finanças públicas são muito limitadas e onde não existem sistemas de regulamentação transparentes, capazes de responsabilizar os fornecedores de serviços, a questão do acesso à água está para além do debate entre público e privado. Enquanto elemento essencial à vida, a água não deve ser tratado como um qualquer bem de consumo. A sua distribuição não deveria ser determinada pelos mesmos princípios de mercado que regem o acesso a inúmeros bens de consumo não essenciais. No entanto, conforme explicámos no capítulo anterior, a realidade é que a distribuição da água para milhões de pessoas é feita em mercados puramente privados e não regulamentados, a preços excepcionalmente elevados e frequentemente com má qualidade. Para as pessoas mais pobres e vulneráveis, a água já está privatizada, sendo comercializada como um normal bem de consumo.

3.4. O equilíbrio entre eficiência e equidade através de sistemas tarifários

Um sistema de tarifas escalonadas, com uma tarifa baixa ou nula no primeiro escalão de consumo, é um importante meio para combinar eficiência

com equidade na gestão de uma rede de fornecimento de água canalizada. O primeiro escalão destina-se ao consumo de sobrevivência, devendo cobrir as necessidades básicas de água a um preço muito baixo ou gratuitamente. Um exemplo de aplicação de tarifa nula no primeiro escalão é a cidade de Durban, na África do Sul, que fornece 25 litros de água por dia gratuitamente a cada habitante (UNDP, HDR 2006: pp.84). Dado que o preço é uma variável muito importante no acesso dos pobres à água, um sistema deste tipo permite salvaguardar as necessidades dos mesmos. O consumo a partir do nível de sobrevivência será sujeita a tarifas mais elevadas, que aumentarão fortemente à medida que aumenta o consumo. As tarifas progressivas permitem também aumentar a eficiência, dissuadindo o desperdício e a utilização excessiva, e permitindo obter receitas para cobrir os custos de funcionamento da rede. O escalonamento tarifário cria assim o potencial para desenvolver um modelo de gestão financeiramente sustentável e ao mesmo tempo fornecer a quantidade de água necessária para satisfazer as necessidades básicas a um preço inferior ao custo operacional.

No entanto, estes bons resultados dependem de uma grande variedade de factores. Verifica-se desde logo que o montante das tarifas fica por vezes abaixo do nível necessário para fazer face aos custos operacionais, o que gera desequilíbrios entre receitas e despesas. Estes desequilíbrios são normalmente suportados através de transferências governamentais ou de emissão de dívida, o que acaba sempre por redundar numa fraca sustentabilidade, com reflexos na manutenção da rede e na possibilidade de expansão da mesma (Page, 2005: pp. 303).

Por outro lado, a existência de tarifas de sobrevivência, que na prática são subsídios, só permite alcançar os agregados familiares mais pobres se os mesmos estiverem ligados à rede de fornecimento de água canalizada. Ao mesmo tempo, o carácter redistributivo de um sistema tarifário escalonado, com subsídio cruzado dos agregados de maior rendimento e maior consumo para os de menor rendimento, só é eficaz se existir um número significativo de utilizadores nos escalões mais elevados de consumo. Esta condição pressupõe que o número de agregados de rendimentos mais elevados na cidade não seja

significativamente reduzido face aos agregados mais pobres, bem como que os preços mais elevados não conduzam os utilizadores a fontes de fornecimento alternativas, por exemplo, furos de água privados. Conforme explicámos no capítulo anterior, as tarifas por escalão podem criar barreiras significativas aos pobres que não estejam ligados à rede de fornecimento canalizado, uma vez que os intermediários que integram a cadeia de fornecimento destes agregados comprem água em grandes quantidades, pagando por isso o preço dos escalões mais elevados. Do mesmo modo, quando as pessoas mais pobres se agrupam para partilhar uma ligação com contador de água comum, o seu nível de consumo total acaba por se situar nos últimos escalões, traduzindo-se no pagamento de um elevado preço pela água.

A atribuição de subsídios cruzados a favor dos mais pobres através do escalonamento das tarifas de água apresenta assim diversas limitações. Uma forma de tornar esta discriminação positiva mais eficaz é direccionar as tarifas subsidiadas a grupos definidos, e não puramente em função do nível de consumo. Assim, o preço a pagar pela água variaria negativamente em função do rendimento. À partida, este modelo apresenta dificuldades na identificação correcta dos rendimentos dos agregados familiares. No entanto, principalmente nos países em desenvolvimento, a separação geográfica entre grupos de rendimentos diferentes é bastante óbvia, sendo claramente identificáveis as povoações e bairros onde habita a parte mais pobre da população. Este tipo de esquema tarifário já foi utilizado em países da América do Sul. Na Colômbia, a identificação dos agregados familiares mais pobres é feita através dos valores das propriedades. O Chile identifica os habitantes mais pobres através de testes de médias, sendo o valor do subsídio atribuído compensado através de transferências governamentais ao fornecedor de água. Ao direccionar as tarifas subsidiadas aos habitantes destes bairros, é possível melhorar a eficácia na atribuição do subsídio à água (UNDP, HDR 2006: pp.97).

Um dos maiores problemas em promover a equidade com base em estratégias que se baseiam em tarifas é que por vezes o impacto nos mais pobres é pouco significativo. Com efeito, este tipo de estratégias têm impacto reduzido onde as taxas de ligação são baixas entre os pobres. A

implementação plena de tarifas de sobrevivência exige a medição do consumo por contadores, que são raros em muitas povoações pobres. Este tipo de esquemas é assim mais adaptado a países de rendimento médio, não sendo de estranhar que os exemplos de sucesso citados se situem em países da América do Sul e na África do Sul.

Apesar de os mercados informais de água se traduzirem em condições de acesso fortemente penalizadoras para os mais pobres, a substituição dos intermediários privados pela rede formal revela-se normalmente muito difícil para os agregados familiares de menores rendimentos.

3.5. Dificuldades no acesso à rede canalizada

O primeiro obstáculo que os pobres enfrentam é a barreira legal. Com efeito, muitos fornecedores de água não aceitam estabelecer ligações particulares em áreas onde os direitos de propriedade não existem, ou não estão bem definidos. Existem mais de mil milhões de pessoas a viver em zonas urbanas ou peri-urbanas, sem autorização formal, nos países em desenvolvimento (UNDP, HDR 2006: pp.85). Com um espectacular crescimento da população urbana em torno dos 80 a 90% nestes países (UNDP, HDR 2006: pp.85), este constrangimento no acesso à rede pública assume um carácter muito significativo.

As barreiras financeiras constituem também um importante obstáculo, por via da existência de taxas de ligação. Com efeito, a ligação à rede e a instalação de um contador envolve o pagamento de uma taxa de ligação. Como o valor desta taxa aumenta com a distância à rede principal, reflectindo os maiores custos necessários para realizar a obra, e como os mais pobres tendem a habitar em áreas mais remotas das cidades, a taxa de ligação constitui uma barreira difícil de transpor (UNDP, HDR 2006: pp.97).

Os países em desenvolvimento enfrentam ainda dificuldades de base nas redes de água. O facto de as redes não terem sido concebidas de raiz para fornecerem um serviço universal e chegarem às áreas mais pobres das cidades implica a necessidade de se realizarem elevados investimentos para a sua expansão. Paralelamente, a ligação a bairros de lata apresenta uma maior complexidade técnica. Ao mesmo tempo, os fornecedores de água enfrentam frequentemente grandes dificuldades financeiras, resultantes de anos em ciclos de financiamento insuficiente e transferência de verbas da água para cobrir outras despesas públicas. Uma vez que as receitas são reduzidas, a manutenção e expansão da rede são insuficientes, penalizando sobretudo o acesso nas zonas mais desfavorecidas (Bakker, 2003: pp 332).

Mesmo que exista vontade política por parte das autoridades, muitos países não tem disponibilidade financeira para fazer face aos investimentos necessários através dos orçamentos públicos, nem a possibilidade de contrair

facilmente crédito a taxas baixas, como aconteceu com os países mais desenvolvidos durante a fase em que realizaram a parte mais significativa destes investimentos. Ao mesmo tempo, não existe margem para aumentar muito as tarifas e conseguir por essa via a receita suficiente para o financiamento da expansão da rede.

3.6. Políticas no sentido de uma equidade efetiva e sustentável

O reconhecimento do direito à água pode impulsionar a melhoria do acesso à mesma. Para isso, é no entanto necessário que o reconhecimento do direito ultrapasse as declarações normativas e se traduza na legislação e nos sistemas de regulação que enquadram o fornecimento de água. Os direitos têm pouco efeito se não forem acompanhados por políticas e medidas que os protejam e coloquem em prática de forma abrangente. É para isso necessário que existam mecanismos de responsabilização que permitam que mesmo os mais pobres possam ver respeitados os seus direitos.

A melhoria e expansão do acesso à água terão que passar pela responsabilização dos fornecedores da rede pública pelo cumprimento destes objectivos, o que envolve uma reforma no modo de funcionamento dos mesmos. Embora o ambiente operativo e as circunstâncias possam ser bastante variados, existem algumas condições essenciais, no domínio da regulamentação e política pública, associadas ao bom funcionamento do serviço de fornecimento de água. A primeira é o isolamento e autonomia financeira do sector, de modo a evitar a interferência política na distribuição de recursos. Relacionada com esta condição, outro aspecto importante é a separação entre o fornecedor do serviço e a entidade reguladora, cabendo a esta última a supervisão do desempenho e a avaliação do cumprimento dos objectivos definidos. A actuação política deverá ser transparente e permitir a participação da população, no sentido levar em consideração os interesses da mesma na definição de metas. O financiamento público deverá ser canalizado

para a expansão da rede, enquadrado numa estratégia orientada para o acesso universal à água (Gleick, 1998: pp. 577).

A necessidade de envolvimento e participação dos cidadãos constitui um aspecto muito importante, emergindo desde logo da noção de desenvolvimento humano. Esta premissa é abordada por Gleick no seu artigo sobre sustentabilidade na utilização da água. Embora as necessidades básicas possam ser medidas com relativa facilidade, dado que têm por base requisitos biológicos de saúde humana, *“a definição de metas e as restantes utilizações alternativas requerem julgamento social. Para isso, é necessário que as instituições de gestão e planeamento da água sejam mais democráticas e abertas”* (Gleick, 1998: pp. 578). Esta ideia constitui um requisito para a gestão sustentável da água: *“O processo de decisão e planeamento da água serão democráticos, assegurando a representação de todas as partes envolvidas e promovendo a participação de todos os interessados”* (Gleick, 1998: pp. 574).

O financiamento dos serviços de fornecimento de água constitui o ponto fundamental para permitir alargar o acesso à rede. Sob a óptica da gestão, o objectivo será autonomizar os fornecedores de água, permitindo que as receitas geradas pelo serviço sejam suficientes para cobrir os custos operacionais, que deverão incluir a manutenção da rede existente. Os avultados custos de capital, necessários à expansão da rede, deverão, no entanto, ser cobertos por investimentos públicos, dado que a capacidade de utilizar receitas do serviço de fornecimento para este fim é muito limitada. A recuperação total dos custos através das tarifas afastaria os mais pobres e constituiria um entrave ao desenvolvimento humano e ao respeito pelo direito de acesso à água.

Dado que o alargamento das redes de distribuição aos mais pobres implica investimento público, será necessário mobilizar maiores receitas, através da cobrança de impostos, ou reestruturar a despesa, dando prioridade à água. Dada a fraca capacidade de gerar receita fiscal dos países em desenvolvimento, a reafecção da despesa será prioritária. A ajuda internacional terá um papel fundamental nos países mais pobres, pois a

possibilidade destes conseguirem financiar autonomamente projectos intensivos em capital é muito reduzida.

No entanto, o ponto de partida deverá sempre situar-se na capacidade de geração de receita do sistema de fornecimento de água, e dentro deste, da capacidade de pagamento dos mais pobres. Embora não exista consenso em torno de um valor a destinar para este bem, as Nações Unidas apontam um tecto de 3% do rendimento dos agregados familiares como ponto de referência.

Dado que uma importante barreira no acesso à rede canalizada é a taxa de ligação, melhorar o acesso dos mais pobres à rede terá que ter em conta formas de contornar este obstáculo. Subsidiar directamente a ligação é uma forma. Uma outra possibilidade é permitir a substituição do pagamento pela prestação do serviço, permitindo que os mais pobres forneçam a sua própria mão-de-obra para instalar as ligações. Dadas as restrições financeiras que os projectos de expansão da rede enfrentam, esta possibilidade permite atenuar os custos e aproveitar mão-de-obra disponível e abundante.

A ligação das redes de fornecimento de água aos bairros mais pobres enfrenta muitas vezes o problema da legalidade. Frequentemente, a população mais pobre habita em povoações informais e não possui títulos de propriedade. Os fornecedores da rede de água têm relutância em alargar a rede a estas áreas devido à potencial dificuldade de cobrança de receitas. Para contornar este obstáculo, é necessário que as autoridades concedam direitos de residência, no caso em que os povoamentos estejam estabelecidos e isso seja possível. Na maioria dos casos, a solução terá que passar pelo envolvimento e organização dos moradores destes bairros. Uma possibilidade é a ligação com contadores a associações de moradores e organizações não-governamentais existentes. Isto tipo de solução foi experimentado em Manila, Filipinas, com bons resultados. Contribui para melhorar a equidade, permitindo o acesso dos mais pobres a preços mais baixos, e a eficiência, ao alargar a escala da rede e reduzir as perdas associadas a ligações ilegais (UNDP, HDR 2006: pp. 98).

Embora o objectivo último e o que melhor se adequa ao desenvolvimento humano seja a ligação da rede de água a todos os agregados familiares, este desiderato apresenta-se pouco viável no curto prazo. As soluções de melhoria da equidade que se limitem à rede existente são por isso pouco eficazes em muitos contextos. Em diversos países, a maioria dos pobres urbanos vive em povoamentos informais, sobretudo bairros degradados, sem acesso a ligação doméstica à rede de água. As estratégias de melhoria do acesso à água terão por isso que atingir estes habitantes. A opção mais viável será expandir e subsidiar os meios a partir dos quais estas pessoas obtêm água. As fontes públicas são a principal fonte de água para muitos habitantes pobres, pelo que expandir e subsidiar este tipo de instalações se afigura como a melhor opção para melhorar a equidade e garantir a efectiva progressividade do apoio no acesso à água.

O caminho passa também pela regulamentação do sector. Esta regulamentação deverá, por um lado, promover a independência política, protegendo contra interferências partidárias e desvio de fundos para outros fins, e por outro garantir a autoridade de supervisão, com o consequente poder para impor sanções, no caso de se detectarem infracções ou desrespeito pelos planos elaborados. A participação pública é essencial para garantir que os interesses dos cidadãos estão representados, para a qual é necessária transparência e partilha de informação.

Um problema da actual abordagem regulamentadora é o seu carácter limitado. Com efeito, a regulamentação restringe-se ao fornecimento formal através da rede, que normalmente tem pouca expressão. Face à diversidade de meios de distribuição de água e à importância que têm para o acesso dos mais pobres, é necessário que a regulamentação tenha em conta os diferentes distribuidores de água, no sentido de garantir a qualidade e conter os preços.

Dados os baixos rendimentos e a fraca capacidade de geração de receitas que são bastante características dos países em desenvolvimento, a possibilidade de utilização da despesa pública em grande escala é limitada. Para os países presos na armadilha de pobreza, o apoio internacional pode

permitir ultrapassar alguns constrangimentos. Para além do financiamento directo de projectos, as parcerias internacionais podem permitir o acesso a empréstimos com taxas de juro mais baixas, facilitando a obtenção de financiamento com menor risco.

Conclusão

O mundo atravessa um intenso processo de transformação a variados níveis. A população mundial continua a crescer a um ritmo acelerado, concentrando-se esse crescimento na parte mais pobre do planeta, e a economia encontra-se cada vez mais interligada e globalizada, assistindo-se à emergência de novas potências e ao crescimento económico de vários países do “mundo em desenvolvimento”. O acelerado processo de urbanização mundial é um sintoma destas transformações. A maioria da população mundial já é considerada urbana e as cidades dos países em desenvolvimento albergam cada vez mais pessoas. Algumas melhoraram os seus padrões de consumo, fruto dos maiores rendimentos. Muitas continuam na pobreza. Todas colocam pressão sobre os recursos naturais.

O mais importante recurso para a vida humana, e assim, também para o desenvolvimento humano, é a água. Sendo um recurso escasso, frágil e vital, a quantidade e qualidade de água potável disponível sofre grandes impactos em consequência do processo de crescimento populacional e económico. Para além do desafio da escassez, um importante problema que se coloca ao desenvolvimento humano é o da distribuição de água. Uma parte significativa dos habitantes mais pobres das cidades dos países em desenvolvimento não tem acesso a água potável em quantidade e qualidade suficientes às necessidades humanas, ao mesmo tempo que paga preços muito elevados pela pouca água que consome. Eliminar estes obstáculos e garantir na prática o direito de acesso à água é uma condição fundamental ao desenvolvimento.

Não existem receitas universais. A situação de cada cidade e país é específica, exigindo políticas que tenham em conta os níveis de rendimento e desigualdades, o estado e extensão da rede de fornecimento, o ambiente institucional ou a cultura. Ao mesmo tempo, a implementação efectiva de soluções terá que passar pelo envolvimento participativo dos cidadãos.

Podemos, no entanto, resumir um conjunto de recomendações no sentido de alcançar um acesso à água mais equitativo e financeiramente sustentável. Desde logo, reconhecer formalmente o direito à água na legislação

de cada país permitirá reforçar o peso institucional da questão. Incluir a água como um objectivo prioritário das políticas de desenvolvimento, concentrando os investimentos na melhoria do acesso dos mais pobres. Reformar as instituições que gerem o sector no sentido da independência e responsabilização perante o cumprimento de objectivos. Direcção os subsídios cruzados, através das tarifas escalonadas da rede de fornecimento, aos utilizadores efectivamente mais pobres. Promover a cooperação internacional, a nível financeiro e técnico, para ultrapassar as dificuldades no alargamento das redes de distribuição de água. A cooperação poderá passar por organizações internacionais, mas também por programas descentralizados. A geminação de cidades de países desenvolvidos com cidades de países em desenvolvimento poderá ser aproveitada para promover a cooperação “local-local” no domínio da água, aproveitando os conhecimentos de serviços municipalizados experientes para prestar formação e auxílio técnico.

O acesso à água é uma das muitas e interligadas dimensões do desenvolvimento. O avanço nesta área pode influenciar avanços noutras, mas dificilmente acontecerá de forma completamente independente. Apesar de prioritário, deverá ser seguido de melhorias a nível de planeamento urbano e de habitação, sem os quais os seus efeitos tenderão sempre a ser limitados. Para que seja possível distribuir, é antes de mais necessário que exista água. A questão da escassez está intimamente ligada a esta problemática, e a sua resolução dificilmente deixará de passar pelo controlo e abrandamento do crescimento da população mundial.

Bibliografia

Alkire, S and Deneulin, S. (2009). The Human Development and Capability Approach. In: Deneulin and Shahani, *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. Sterling, VA: Earthscan.

Bakker, K. (2003). Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South, *The Geographical Journal* 169 (4), 328-341.

Blewitt, John (2008). *Understanding Sustainable Development*. London: Earthscan.

Brundtlan et al (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Cohen, B. (2003). Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts. *World Development* 32 (1), 23–51.

Duraiappah, A. K. (2003). *Ecological Security and Capabilities: A Conceptual Framework for Sustainable Development*. Pavia: University of Pavia. Disponível em: www.cfs.unipv.it/sen/papers/duraiappah.pdf/

Fukuda-Parr, Sakiko (2003). The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities. *Feminist Economics* 9(2-3), 301-317.

Gleick, P.H. (1998). Water in crisis: Paths to Sustainable Water Use. *Ecological Applications* 8 (3), 571-579.

Haq, Mahbub ul (2008). The Human Development Paradigm. In: Secondi, Giorgio (2008). *The Development Economics Reader*. London: Routledge, 28-33.

Kasarda, J. and Crenshaw, E. (1991). Third World Urbanization: Dimensions, Theories, and Determinants. *Annual Review of Sociology* 17, 467-501.

Page, B. (2005). Paying for Water and the Geography of Commodities. *Transactions of the Institute of British Geographers New Series* 30 (3), 293-306.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

United Nations (2011). *The Millennium Development Goals Report 2011*. New York: United Nations.

United Nations Development Programme (2006). *Human Development Report – Beyond Scarcity: Power, Poverty and Global Water Crisis*. New York: United Nations.

United Nations Human Settlements Programme (2008). *State of the World's Cities 2010/2011 - Bridging the Urban Divide*. Nairobi: Earthscan.

United Nations Resolution 64/292 (2010). *The human right to water and sanitation*. New York: United Nations.

United Nations Statistics Division (2005). *Demographic Yearbook*. New York: United Nations.

Wilkinson, R. and Pickett, K. (2009). *The Spirit Level – Why more equal societies almost always do better*. London: Penguin Books.